

全国“七五”普法统编教材
QUANGUO QIWU PUFA TONGBIAN JIAOCAI



中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心◎组织编写

总主编：李 林 本册主编：艾其来

中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

全国“七五”普法统编教材
QUANGUO QIWU PUFA TONGBIAN JIAOCAI

以案释法版



宪法知识

党员干部读本

中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心◎组织编写

总顾问：张苏军

总主编：李 林 本册主编：艾其来



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位



图书在版编目(CIP)数据

宪法知识党员干部读本：以案释法版 / 中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心组织编写. — 北京：中国民主法制出版社，2016.6

全国“七五”普法统编教材

ISBN 978-7-5162-1220-2

I. ①宪… II. ①中… III. ①宪法—中国—干部教育—学习参考资料

IV. ①D921

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第140805号

所有权利保留。

未经许可，不得以任何方式使用。

责任编辑 / 严月仙

装帧设计 / 郑文娟 张照雷

书 名 / 宪法知识党员干部读本（以案释法版）

作 者 / 艾其来

出版·发行 / 中国民主法制出版社

社 址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电 话 / 010-62155988

传 真 / 010-62151293

经 销 / 新华书店

开 本 / 16开 710mm×1000mm

印 张 / 11.125

字 数 / 171千字

版 本 / 2016年6月第1版 2016年6月第1次印刷

印 刷 / 北京精乐翔印刷有限公司

书 号 / ISBN 978-7-5162-1220-2

定 价 / 28.00元

出版声明 / 版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

丛书编委会名单

总 顾 问：张苏军

主 任：李 林 刘海涛

委 员：李 林 陈 甦 陈泽宪 孙宪忠 刘作翔 李明德

王敏远 周汉华 邹海林 莫纪宏 田 禾 熊秋红

张 生 沈 涓 刘海涛 赵卜慧 陈晗雨 陈百顺

沙崇凡 艾其来 吴丽华 宋玉珍 陈禄强 栾兆安

办公室主任：莫纪宏 陈百顺

办公室成员：谢增毅 廖 凡 李 忠 李洪雷 陈欣新 陈根发

翟国强 刘小妹 李 霞 戴瑞君 聂秀时 李长涛

邵 波 赵 波 胡俊平 陈 娟 严月仙 罗 卉

张静西 马凤燕 杨 文 刘佳迪 郭瑾桢

总 序

搞好法治宣传教育 营造良好法治氛围

全面推进依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义，努力建设法治中国的必然要求和重要保障，事关党执政兴国、人民幸福安康、国家长治久安。

我们党长期重视依法治国，特别是党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央对全面依法治国作出了重要部署，对法治宣传教育提出了新的更高要求，明确了法治宣传教育的基本定位、重大任务和重要措施。十八届三中全会要求“健全社会普法教育机制”；十八届四中全会要求“坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育”；十八届五中全会要求“弘扬社会主义法治精神，增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯”。习近平总书记多次强调，领导干部要做尊法学法守法用法的模范。法治宣传教育要创新形式、注重实效，为我们做好工作提供了基本遵循。

当前，我国正处于全面建成小康社会的决定性阶段，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出，严格执法、公正司法的要求越来越高，维护社会公平正义的责任越来越大。按照全面依法治国新要求，深入开展法治宣传教育，充分发挥法治宣传教育在全面依法治国中的基础作用，推动全社会树立法治意识，为“十三五”时期经济社会发展营造良好法治环境，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献，责任重大、意义重大。

为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神特别是依法治国重要思想，深入扎实地做好“七五”普法工作，中国社会科学院法学研究所联合中国民主法制出版社，经过反复研究、精心准备，特组织国内从事法律教学、研究和实务的专家学者，在新一轮的五年普法规划实施期间，郑重推出“全面推进依法治国精品书库（六大系列）”，即《全国“七五”普法统编教材（以案释法版，25册）》《青少年法治教育系列教材（法治实践版，30册）》《新时期法治宣传教育工作系列丛书（30册）》《“谁执法谁普法”系列丛书（以案释法版，70册）》《“七五”普法书架——以案释法系列丛书（60册）》和《“谁执法谁普法”

系列宣传册（漫画故事版，70册）》。六套丛书均注重采取宣讲要点、以案释法、图文并茂、通俗易懂的形式，紧紧围绕普法宣传的重点、法律规定的要点、群众关注的焦点、社会关注的热点、司法实践的难点，结合普法学习、法律运用和司法实践进行了全面阐释。丛书涵盖了中国特色社会主义法律体系的方方面面，系统收录了各类法律法规和规章，筛选了涉及经济、政治、文化、社会和生态文明建设的各类典型案例，清晰展现了法律教学研究和司法工作的生动实践，同时兼顾了领导干部、青少年学生、工人和农民等不同普法对象的学习需求，具有很强的实用性和操作性，对于普法学习、法学研究和司法实务均具有较好的参考价值。

丛书的出版，有助于广大公民深入学习中央关于全面推进依法治国的战略布局，系统掌握宪法和法律规定，学会运用多样的权利救济途径表达诉求、维护合法权益；有助于广大行政执法人员和法律工作者进一步优化知识结构，丰富相关法律知识储备，强化能力素质和提高工作水平；有助于广大司法实务工作者准确把握法律应用方面的最新进展，解决实际工作中存在的司法疑难问题。

诚然，中国特色社会主义的建设日新月异，依法治国的实践也在不断丰富和发展。丛书出版后，还需要结合普法实践新进展，立法工作新动态和执法司法新需求，及时进行修订完善和内容更新，以确保读者及时、准确掌握中央全面推进依法治国的新要求、立法执法的新进展，使丛书的社会应用价值不断提升。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须全面推进依法治国；落实依法治国基本方略，必须不断提高全社会的法律应用水平。衷心希望这六套丛书的出版，能够在普法学习宣传、法学理论研究和教学、法律工作实务方面起到应有作用，切实有助于广大公务人员能够更好地运用法治思维和法治方式推动工作，带头在宪法法律范围内活动；有助于执法司法工作人员始终坚持严格执法、公正司法，不断提升执法司法能力；有助于广大干部群众坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，更好地营造学法尊法守法用法的良好氛围。

本书编委会

2016年5月

治国安邦的总章程（代前言）

宪法是中华民族解放的斗争史。它记载了二十世纪以来中国发生的翻天覆地的伟大历史变革。辛亥革命废除了封建帝制，创立了中华民国，但没有完成反帝反封建的历史任务；以毛泽东同志为领袖的中国共产党，领导中国各族人民推翻了压在中国人民头上的“三座大山”，成立了新中国，中国人民从此成为国家的主人。

宪法是新中国的发展史。它记载了我国由新民主主义过渡到社会主义的社会变革。生产资料私有制社会主义改造完成、社会主义制度的确立，工人阶级领导的、工农联盟为基础的人民民主专政得到巩固和发展；新中国在战胜外来侵略、破坏和挑衅，维护了国家独立和安全的同时，加快经济建设，社会主义工业体系牢固形成，农业生产能力显著提高，教育科学文化事业极大发展，人民群众生活明显改善。

宪法是中国经济社会发展的稳定器。它为全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，提供了根本活动准则。它明确了中国共产党的领导地位，提出了国家的指导思想和根本任务，阐明了国家依靠的力量和对外方针；规定了国家的政治制度、经济制度、军事制度、发展方略和民族关系；确定了公民的基本权利和义务；规范了国家行政区划和机构设置，为中国共产党团结带领各族人民，始终沿着中国特色社会主义道路前进，实现中华民族伟大复兴提供了根本法治保障。

宪法是新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现，是国家的根本法和治国安邦的总章程。国无宪失衡，民无宪失范。习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上讲话时强调：“我们要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。”党的十八届四中全会明确提出：“宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保

证宪法实施的职责。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。”

当前，正值全国上下深入贯彻落实以习近平同志为总书记的党中央决策部署，全面推进依法治国，建设法治政府、法治中国之际，又迎来了新一轮的全面普法规划实施周期。全国人大常委会在《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》中明确提出，要通过开展第七个五年法治宣传教育，使全社会法治观念明显增强，法治思维和依法办事能力明显提高，形成崇尚法治的社会氛围。要坚持把学习宣传宪法摆在首要位置，在全社会普遍开展宪法宣传教育，重点学习宣传宪法确立的我国的国体、政体、基本政治制度、基本经济制度、公民的基本权利和义务等内容，弘扬宪法精神，树立宪法权威。

有鉴于此，特编写本书。希望能有助于读者深入学习理解宪法，更好地把思想和行动切实统一到宪法原则和规定上，在坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化的法治建设进程中，作出应有的贡献。

目 录

治国安邦的总章程（代前言）	1
第一章 宪法的基本原理	1
第一节 宪法概述	1
第二节 中国宪法的历史沿革	4
第三节 宪法实施监督机制	10
以案释法01 一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究	12
第四节 维护宪法权威的重大意义	13
以案释法02 所有规范性文件都不得与宪法相抵触	15
第五节 国家宪法日和宪法宣誓制度	16
以案释法03 污损国旗国法不容	18
第二章 宪法的指导思想和基本原则	20
第一节 宪法的指导思想	20
第二节 宪法的基本原则	21
以案释法04 保障人权 昭雪冤案	26
第三章 国家性质和国家制度	27
第一节 国家制度的阶级结构	27
第二节 我国的国家性质	29
第三节 我国的国家制度	31
以案释法05 行政不得干预司法	34
第四章 我国的政权组织形式	36
第一节 政权组织形式概述	36
第二节 国家选举制度	37
以案释法06 换届选举的法律严肃性不容挑战	40
第三节 人民代表大会制度	42
第四节 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度	49
第五节 民族区域自治制度	55
第六节 特别行政区制度	58

第五章 公民的基本权利和义务	63
第一节 公民的基本权利和义务概述	63
第二节 公民的基本权利	64
以案释法07 高校女生依法维护人格尊严	67
以案释法08 就业性别歧视违法	68
以案释法09 公民的住宅不受侵犯	68
第三节 公民的基本义务	69
第四节 人权的宪法保障	70
第六章 中央国家机构	73
第一节 国家机构概述	73
第二节 全国人大及其常委会	74
第三节 中华人民共和国主席	88
第四节 国务院	89
第五节 中央军事委员会	92
第六节 最高人民法院	92
第七节 最高人民检察院	94
第七章 地方国家机构	98
第一节 地方国家机构概述	98
第二节 地方各级人大及其常委会	100
第三节 地方各级人民政府	110
第四节 地方各级人民法院和检察院	111
第五节 居民委员会和村民委员会	115
以案释法10 维权亦须依法	119
附 录	121
中华人民共和国宪法	121
中共中央 国务院转发《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法治	
宣传教育的第七个五年规划（2016—2020年）》的通知	141
全国人民代表大会常务委员会关于开展第七个五年法治宣传教育的决议	149

第一章 宪法的基本原理

重 点 提 示

★ 宪法是阶级斗争胜利的成果，宪法规定了社会各阶级在国家中的地位，宪法随着阶级力量对比关系的变化而改变。

★ 用根本大法的形式，使人民当家作主的政治权利法律化、制度化，这一历史重任必然地落在了中国共产党的肩上。

★ 我国现行宪法符合国情、符合实际、符合时代发展要求，充分体现了人民共同意志、充分保障了人民民主权利、充分维护了人民根本利益，是推动国家发展进步、保障人民生活幸福、保障中华民族实现伟大复兴的根本制度。

第一节 宪法概述

一、宪法的词义

宪法是集中反映国家各种政治力量对比关系，规定国家根本制度与根本任务、公民基本权利和义务等内容的根本法。

“宪法”一词，来源于拉丁文 constitution，本是组织、确立的意思。最早是古希腊城邦国家用来专指那些规定城邦组织和权限的法律，含有今天的组织法的意思。古罗马帝国用于表示帝王的“诏令”“谕旨”及“敕令”。代议制在欧美各国普及后，宪法泛指规定代议制度、确认宪政的法律。

在我国，成书于公元前5世纪的《国语·晋语九》中，就有“赏善罚奸，国之宪法也”的记载。战国时期的《管子·七法》也有“有一体之治，故能出号令，明宪法矣”一说。尽管我国先秦时期“宪法”一词已有“国法”“根本大法”的含义，但还不是近代意义上的宪法含义。含



有人权保障、权力制约等意义的近代宪法源自西方，属于西方新兴资产阶级与封建君主专制势力斗争成果的积淀。19世纪60年代，随着西方立宪政治概念的传入，日本方有相当于欧美的宪法概念出现。1889年，日本明治维新时，颁布了《大日本帝国宪法》。1898年，中国戊戌变法时，以康有为为首的维新派上书清廷，吁请制定宪法，实行君主立宪。1908年，清政府迫于压力颁布《钦定宪法大纲》，从此“宪法”一词在中国成为国家根本法的专用词。

二、宪法的特征

宪法与其他法律一起，共同构成一国完整的法律体系。但作为国家的根本法，它既有着其他法律所具有的共同特征，又有着与其他法律的不同。

（一）文本内容

普通法律的内容只涉及国家社会生活的某个方面或某个领域。宪法的内容涉及国家和社会生活的根本问题，包括国家的政治、经济、文化、社会、对外交往等各方面的重大原则性问题，诸如国家的根本制度和基本制度，国家的指导思想和根本任务，公民的基本权利和义务等，是一切组织、机构和个人的根本活动准则。

（二）法律效力

宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力。它是普通法律的立法根据，与普通法律是“母法”与“子法”的关系。普通法律不得与宪法相抵触。在我国的法律体系中，除了宪法外，还有全国人大及其常委会制定的法律，国务院制定的行政法规，国务院各部门制定的行政规章，设区的市以上各级人大及其常委会、各级人民政府制定的地方性法规和规章，自治区、自治州、自治县制定的自治条例和单行条例。这些法律、法规、规章和条例，广义上都称之为法，都带有强制性的法律约束力，但它们的效力层次都在宪法之下，且都不得与宪法相抵触，否则一律无效。

（三）立法程序

正是由于宪法是国家的根本法，规定的是国家的重大原则性问题，具有最高的法律效力，是其他法律的制定依据，因此通常需要保持更大的稳定性。所以，在立法程序上，宪法要比普通法律更为严格。

宪法的制定，通常是由专门成立的立宪机构来担纲。宪法草案的表决通过一般要获得最高立法机关全体议员或代表的绝对多数赞同。有的国家甚至还要求须举行全民公决。而普通法律的起草，一般只履行正常的法律起草程序，且表决通过只要求议员或代表过半数赞同即可。

宪法的修改，其程序也要比普通法律严格。通常只有宪法规定的特定主体才可提出修改宪法的议案。在我国，宪法的修改必须是由全国人大常委会或者五分之一以上的全国人大代表提议，始得启动修宪程序。宪法修正案则须由全国人大以全体

代表的三分之二以上的多数赞同才能获得通过；而普通法律的修改，全国人大主席团、全国人大常委会、国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院、全国人大各专门委员会、一个代表团或三十名以上的代表联名，均有权提出法律修改的议案。法律案的表决，则是由全国人大及其常委会以全体代表或委员的过半数通过即可。

三、宪法的性质

宪法是一国政治力量对比关系的全面、集中体现，是统治阶级根本意志和根本利益的集中反映。政治力量对比关系首要的是阶级力量对比。宪法反映阶级力量对比关系，表现在以下三个方面：

（一）宪法是阶级斗争胜利的成果

宪法是由阶级斗争中取得胜利、掌握国家政权的阶级制定的，是阶级斗争成果的法律确认。1791年的法国宪法，是法国资产阶级在1789年大革命中胜利的成果总结；1918年的苏俄宪法，是俄国工人阶级十月革命胜利的产物；我国的宪法，是中国共产党领导中国各族人民所取得的，是中国新民主主义革命胜利和社会主义事业成就的总结。

（二）宪法规定了社会各阶级在国家中的地位

宪法是统治阶级意志的产物。统治地位合法化、统治关系法律化，是宪法制定的重要内容。如根据我国宪法规定，我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民；结成中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线。

（三）宪法随着阶级力量对比关系的变化而改变

世界范围内的情况表明，每当一国阶级力量对比关系发生根本变化、统治关系发生根本转变时，宪法的性质就会发生改变。如英国、美国和法国较早地爆发了资产阶级革命。尽管这三个国家政治制度有所不同，但经济上都属于生产资料私有制；政治上都实行资产阶级专政、确认资产阶级民主制度，从而所制定的宪法均属于资产阶级宪法。同样，无产阶级建立政权，建立起社会主义国家后，也会用宪法来确认和巩固自己的胜利成果。由于是建立在生产资料公有制的经济基础之上；均实行无产阶级专政，实行社会主义民主制度，体现无产阶级的统治意志，因而所制定的宪法在性质上属于社会主义宪法。

此外，同一性质的国家，由于阶级关系在不同时期发生变化，为适应经济、政治、文化和社会发展的需要，也会要求一国宪法随之相应作出不同程度的修改，但这种具体内容的相应变化不会改变宪法的性质。如我国第一部社会主义类型的宪法制定

宪法知识党员干部读本
4
(以案释法版)

于1954年，后经过1975年、1978年、1982年三次大修，1979年、1980年、1988年、1993年、1999年、2004年六次小修，具体内容规定上有了很大变化，但均是在相同的国体、政体条件下进行的宪法修改，国家的根本性质没有变，决定了社会主义宪法的根本性质也不会变。

第二节 中国宪法的历史沿革

一、旧中国宪法创制情况

在我国，宪政话题可以追溯到近代。其中，既有志士仁人提出的各种宪政观念，也有封建统治者实行的所谓“宪政改革”。1840年鸦片战争的爆发，使中国迅速沦为半殖民地半封建社会。面对内忧外患、国弱民穷的现状，许多知识分子敏感地意识到，导致经济和军事落后的更深刻原因是制度落后，他们奔走呼唤，主张“欲图自强，必先变法”“惟有立宪，方可救亡”。有的甚至还提出了“自由为体，民主为用，富强为体，宪政为用”的宪政思路。面对外力压迫和国内求变的局势，清王朝不得不开始推行君主立宪制，发布了《宣示预备立宪谕》，明确提出“大权统于朝廷，庶政公诸舆论”，公开宣布逐年进行省咨议局选举、资政院开院、召开国会，制定宪法、实行宪政，至此，旧中国宪法创制的帷幕正式开启。

中国历史上第一个宪法性文件，是1908年清政府制定的《钦定宪法大纲》。它以根本法的形式确认了君主立宪制，具有较为浓重的皇权法定、臣民权利义务附属、重君权轻民权等封建特点。但毕竟是在中国历史上第一次以根本法的形式规定了臣民的权利义务，对增进社会法律意识具有一定意义。

中国历史上第一部成文宪法，是1911年11月3日清政府颁布的《宪法重大信条十九条》。迫于辛亥革命形成的社会冲击，清政府不同程度上被迫缩小了皇权，相对扩大了议会和总理的权力，但仍旧强调皇权至上，只字不提人民权利。

中国历史上第一部资产阶级性质的临时宪法，是1912年3月孙中山领导制定的《中华民国临时约法》。该法于1912年3月8日由南京的临时参议院通过，3月11日公布实施。后于1914年5月1日因袁世凯颁布《中华民国约法》而被取代，1916年6月29日为大总统黎元洪所恢复，1917年7月1日再次被复辟帝制的张勋所破坏，1917年9月10日为中华民国军政府的护法运动所拥戴，1922年4月被控制北京政府的曹锟、吴佩孚再度恢复，1923年10月10日被曹锟主导的《中华民国宪法》所取代，最后于1925年4月24日被段祺瑞政府废除。值得注意的是，尽管该法问世后命运多舛，几经北方军阀取代与恢复，但南方政府方面则从未正式废止过，直到1931年6月1日《中华民国训政时期约法》公布才依新法优于旧法原则而失其最高效力。

《中华民国临时约法》以根本法的形式废除了中国延续两千年的封建君主专制制度，确立了资产阶级民主共和国的政治体制，确认了资本主义生产关系的合法性；赋予人民以民主权利，为新文化运动创造了条件；向世界宣告了中国是一个领土完整、主权独立、统一的多民族国家。期间，袁世凯为了加强自己的专制统治，曾于1913年10月主导起草过共10章113条的《中华民国宪法草案》，俗称“天坛宪草”，虽经国会三读通过，但未能公布；1914年5月袁世凯推出《中华民国约法》，虽在资产阶级民主范围内，但极力扩大国家元首权力、削减议会权力，更加保守，一年多后因恢复帝制而废止。

中国历史上第一部正式公布的较为完备的宪法，是1923年10月10日曹锟迫使国会制定的《中华民国宪法》。曹锟在把黎元洪赶下台后，动用军警包围国会，以每票5000到10000元不等的价格贿赂议员选举其任总统。为披上合法外衣，又迫使国会赶制了《中华民国宪法》，故史称“贿选宪法”。这部共13章141条的宪法，确认了军阀的专制独裁，实施一年便被历史抛弃。

中国历史上第一部确立一党专政的宪法，是1931年5月12日由国民会议制定、1947年废止的《中华民国训政时期约法》。这部共有8章89条的临时宪法，虽然借用了西方资产阶级共和国宪法的形式，但制定仓促、人权保障薄弱，由党产生政府、由党代表掌握政权、政府对党负责、重要法律由党解释，实质上是以根本法的形式确立国民党一党专政的政治体制。

中国历史上第一部胎死腹中的宪法，是国民党立法院于1936年通过的《中华民国宪法草案》，因公布日期为5月5日，所以又称“五五宪草”。这部宪法草案的主要特点是党国一体、总统集权，形式上具有西方资产阶级民主色彩，实质上是为国民党一党专政、蒋介石个人独裁提供宪法根据。草案公布后，因遭到全国人民的反对而最终胎死腹中。

中国历史上第一部仅在局部地区有效的宪法，是1946年12月25日经“制宪国民大会”议决通过，1947年1月1日由国民政府颁布的《中华民国宪法》。这部宪法全文共计14章、175条，其法律效力仅及于台湾、澎湖、金门、马祖。

然而，上述所谓宪政思潮和宪政改革，尽管有的是出于维护封建政权制度；有的是出于为维护剥削阶级的既得利益；也有的是出于用资产阶级民主来抗衡封建统治，但其实质均属少数人对多数人的统治，宪法、宪政成了维护统治、“固本强基”的工具，没有摆脱“为民作主”的窠臼。历史证明，在人



民群众还没有获得政治上的主体地位时，任何意义上的所谓宪政都是不彻底的，最终只能是把宪法当作维护剥削统治的合法外衣。

二、“五四宪法”的诞生

人民宪法人民定。用根本大法的形式，使人民当家作主的政治权利法律化、制度化，这一历史重任必然地落在了中国共产党的肩上。为了完成这一神圣使命，中国共产党领导中国人民，进行了艰苦卓绝的英勇斗争和坚韧不拔的探索实践。

历史表明，中国共产党人为实现民族解放、制定一部人民民主的新宪法进行了长期的探索与实践。早在1931年第二次国内革命战争时期，中国共产党就在苏维埃红色根据地开始探索建立民主政治制度的尝试，制定并实施了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，规定了苏维埃政权的组织形式，把苏维埃政权属于工农群众用根本法的形式固定下来。抗日战争时期，为建立广泛的统一战线，中国共产党领导的根据地政权组织形式，由苏维埃制改为参议会制，制定实施了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》。解放战争时期，为适应解放全中国的形势发展需要，中国共产党制定实施了《陕甘宁边区宪法原则》，将根据地政权组织形式改为人民代表会议制，作为向人民代表大会制的过渡形式。

1949年9月，在中国共产党的组织领导下，中国人民政治协商会议第一届全体会议在京举行，包括中国共产党、各民主党派、各人民团体、各地区、人民解放军、少数民族、国外华侨、宗教界人士等46个界别的代表及特邀代表共635人出席会议。人民政协第一届全体会议代行了全国人大的职权，宣告了中华人民共和国的成立，通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，选举产生了中央人民政府委员会。这部具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，及时把新民主主义胜利成果固定下来，明确规定了新中国的国家性质及政权组织方式。

1954年9月，一届全国人大一次会议召开，会议通过了宪法。1954年宪法以共同纲领为基础，又是共同纲领的发展，这部宪法是我国有史以来第一部社会主义类型的宪法。人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体、公民的基本权利和义务、国家机构的设置等一系列根本问题正式入宪。由于这部宪法制定颁布于1954年，因此又被称为“五四宪法”。

“五四宪法”是实现中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一的范例，是新中国宪法创制上的一次成功实践。这集中体现在这部宪法的制定过程和结构内容上。

“五四宪法”的制定，从成立宪法委员会到宪法正式通过，历时一年零九个月。之所以说它是宪法创制史上的一次真正意义上实行人民民主的成功实践，究其原因首先是宪法委员会的组成具有广泛的代表性。成员除来自中国共产党外，还有各民

主党派、人民团体、人民群众和专家学者的代表；其次是制宪的思路开阔、立意科学，既借鉴了社会主义类型国家的制宪经验，又参考了西方资本主义国家的宪法内容，还梳理了我国近代以来的各种宪政思想和宪法性文件；再次是制宪过程充分发扬民主。1954年3月宪法草案初稿形成后，由全国政协广泛组织地方和部队单位进行讨论，先后收集整理了6000多条修改意见，经中央人民政府委员会审议通过形成宪法草案。1954年6月宪法草案交付全民讨论。3个月的时间里，先后有一亿多各族群众、数百万各级人大代表参与讨论，总共收集整理了一百多万条修改意见。经宪法委员会修改、中央人民政府委员会讨论通过后，正式提交第一届全国人大第一次会议审议通过。

“五四宪法”在结构上由序言和四章内容组成，分别是序言，第一章总纲，第二章国家机构，第三章公民的基本权利和义务，第四章国旗、国徽、首都。作为新中国的第一部正式宪法，它明确了国家在过渡时期的总路线、总方针和总任务，确立了人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度等具有中国特色的政治制度，全面规定了公民的基本权利和义务。这部宪法的制定，为建国初我国在整个过渡时期调整各种社会关系，有序地从事经济建设、民主政治建设、法治建设和社会文化建设提供了宪法依据。

就是这样一部集共和国缔造者的集体智慧、汇亿万中国人民共同心声的“五四宪法”，在当时却只正常地发挥了3年的作用。从1957年下半年起，先后陆续进行的全国反右派斗争、人民公社化运动、农村基层政权体制的变动等一系列重大变革，不再经全国人大讨论。1958年之后，各级人民代表大会不能按期召开会议，立法工作基本停顿，监督工作流于形式，整个国家的民主和法制建设严重滑坡，“五四宪法”最终遭到搁置。

应当说，这种结局的出现绝非偶然。从实践上看，建国之初，社会主义社会的发展规律有待逐步显现，党和国家对如何依法调整各种社会关系还缺乏经验，对宪法制定后严格实施的思想准备也是不足。此外，当时正处于新中国成立初期，人们更习惯于战争年代的军事指挥和行政命令手段，对熟悉法律程序、依照法律办事尚需要有个过程。

从宪法性质看，“五四宪法”在创制过程中的价值目标，本身就设定为是一部过渡时期的宪法。由于当初预计我国由新民主主义向社会主义过渡的时间大约需要15年，所以认定这部宪法大约可以管15年。进而在1956年中共八大宣布提前进入社会主义后，这部被认定为具有过渡时期性质的宪法，便从法理上失去了时间效力，被逐步视为不再适应现实需要。

从宪法内容看，“五四宪法”在内容设定上，既含有相对稳定的国家机构设置、运行及相互关系，以及公民基本权利和义务等稳定性规范，又包含有国家在特定